

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 september 1998 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen", heeft op 28 september 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 21 septembre 1998, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets", a donné le 28 septembre 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt aan te brengen in de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen komen hierop neer :

- dat de in artikel 2, 1° en 2°, van de ordonnantie opgenomen definitie van "afvalstoffen" en van "gevaarlijke afvalstoffen" in overeenstemming wordt gebracht met die van respectievelijk richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen en richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke stoffen; meer bepaald wordt de regering gemachtigd om de lijst van afvalstoffen en die van gevaarlijke afvalstoffen op te stellen, ter omzetting van de lijsten die volgens de genoemde richtlijnen door de Europese Commissie worden vastgesteld (artikel 2 van het ontwerp);
- dat het globaal plan betreffende het voorkomen en het beheren van afvalstoffen, dat overeenkomstig artikel 6 van de ordonnantie voor periodes van vijf jaar door de regering wordt vastgesteld, voortaan een hoofdstuk moet bevatten over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval (artikelen 3 en 4); met die bepaling wordt, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, gevolg gegeven aan het van 15 oktober 1998 daterende met redenen omkleed advies dat de Europese Commissie, krachtens artikel 169 EG-Verdrag, aan het Koninkrijk België heeft gericht wegens de niet-nakoming van zijn verplichtingen

.../...

krachtens artikel 14 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, juncto artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen;

- dat in de ordonnantie bepalingen worden ingevoegd die het mogelijk maken dat de regering "het beheer van afvalstoffen die voortvloeien uit het op de markt brengen van goederen, grondstoffen of producten opdraagt aan de persoon of personen die deze produceren, invoeren of verhandelen", meer bepaald door de invoering van een terugnameplicht met het oog op het nuttig toepassen of naar behoren verwijderen van de afvalstoffen; de wijze waarop de terugnameplicht wordt uitgevoerd kan eventueel via "vrijwillige akkoorden" worden geregeld (artikel 5).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. De inleidende zin van dit artikel dient te worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 2, 1° en 2°, van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen wordt vervangen als volgt :".

.../...

2.1. Met het ontworpen artikel 2, 1°, wordt de omzetting beoogd van het bepaalde in artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG.

Luidens de tweede volzin van de ontworpen bepaling "(stelt) de Regering ... een lijst op van de afvalstoffen die tot ... (de in de eerste volzin bedoelde) categorieën behoren". Blijkbaar wordt het vaststellen van die lijst aan de regering opgedragen omdat, zoals in de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt gesteld, "deze lijsten ... (door de Europese Commissie) regelmatig (zullen) aangepast worden volgens de procedure waarin door de richtlijn betreffende de afvalstoffen voorzien is" en omdat, bij ontstentenis van een dergelijke opdracht van bevoegdheid aan de regering, elke wijziging van de lijst aanleiding zou moeten geven tot een optreden van de gewestwetgever. Om duidelijker tot uiting te brengen dat de regering bij het vaststellen van de bedoelde lijst gebonden is aan de lijst opgesteld door de Europese Commissie, zou de tweede volzin van de ontworpen bepaling beter worden geredigeerd als volgt :

"De regering stelt, overeenkomstig de geldende Europese voorschriften, de lijst op van de afvalstoffen die tot deze categorieën behoren." (1).

(1) Zie in die zin artikel 3, §§ 1 en 3, 1°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

2.2. Met het ontworpen artikel 2, 2°, wordt de omzetting beoogd van artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG. Luidens die bepaling van de richtlijn moet de lijst van gevaarlijke afvalstoffen worden opgesteld "op basis van de bijlagen I en II" bij de richtlijn, welke bijlagen zijn omgezet in de bijlagen II en III bij de ordonnantie van 7 maart 1991.

Volledigheidshalve en mede rekening houdend met wat hiervoren sub 2.1 werd opgemerkt, zou het ontworpen artikel 2, 2°, als volgt kunnen worden geredigeerd :

"2° Gevaarlijke afvalstoffen : afvalstoffen die één of meer van de in bijlage IV opgesomde eigenschappen bezitten en die voorkomen op een lijst die op basis van de bijlagen II en III door de regering wordt vastgesteld overeenkomstig de geldende Europese voorschriften."

3. Artikel 2 beperkt zich ertoe de definities van "afvalstoffen" en "gevaarlijke afvalstoffen" aan te passen ter implementatie van de voornoemde richtlijnen 75/442/EEG en 91/689/EEG.

Er moet in dat verband worden opgemerkt dat in het ontworpen artikel 7, § 4 (artikel 3 van het ontwerp) de term "beheer van ... verpakkingsafval" wordt gehanteerd. In het ontworpen artikel 10, § 2 (artikel 5 van het ontwerp) is

.../...

eveneens sprake van "het beheer van afvalstoffen" en komt bovendien het begrip "nuttig toepassen" voor (1).

"Beheer (van afvalstoffen)" wordt in richtlijn 75/442/EEG gedefinieerd als "inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting" (artikel 1, onder d) van de richtlijn). In richtlijn 94/62/EG wordt naar deze definitie verwezen (artikel 3, 3, van de richtlijn).

"Nuttige toepassing" wordt in richtlijn 75/442/EEG omschreven als "alle in bijlage II B bedoelde handelingen".

In de ordonnantie van 7 maart 1991 komen de begripsomschrijvingen van "beheer" en "nuttige toepassing" van afvalstoffen niet voor.

Om te voldoen aan het vereiste van transparantie van de ontworpen bepalingen en aan dat van een correcte omzetting van de richtlijn, zou de ordonnantie op dat punt moeten worden aangevuld.

(1) In de vigerende tekst van de ordonnantie van 7 maart 1991 komen de begrippen "beheren (beheer) van afvalstoffen" en "nuttige toepassing" ook reeds voor (zie o.m. artikel 5, § 2, eerste lid, en artikel 7).

Artikelen 3 en 4

1. Deze artikelen strekken ertoe in artikel 7 van de ordonnantie van 7 maart 1991 een nieuwe paragraaf 4 in te voegen (artikel 3) en de bestaande paragraaf 4 te vernummeren tot paragraaf 5 (artikel 4).

Die werkwijze verdient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt geen aanbeveling. Het is gebruikelijk dergelijke nieuw in te voegen bepalingen te nummeren met -bis, -ter, enz, en de bestaande nummering voor het overige ongewijzigd te behouden. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp moeten derhalve tot één enkel artikel worden samengevoegd, waarvan de inleidende zin geredigeerd moet worden als volgt :

"In artikel 7 van dezelfde ordonnantie wordt een § 3bis ingevoegd, luidend als volgt :".

2. Volgens de gemachtigde van de regering is het de bedoeling dat bepaalde onderdelen van het in de ontworpen paragraaf 4 (lees : 3bis) bedoelde hoofdstuk betreffende het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval bindende kracht zouden hebben, zoals thans het geval is voor de bepalingen vermeld in artikel 7, § 3 (zie artikel 6, § 1, van de ordonnantie). Om die bedoeling te verwezenlijken dient artikel 6, § 1, in die zin te worden aangevuld.

Artikel 5 (dat artikel 4 wordt)

1. De inleidende zin van dit artikel dient te worden geredigeerd als volgt :

.../...

"Artikel 10 van dezelfde ordonnantie, waarvan de bestaande tekst § 1 zal vormen, wordt aangevuld met de volgende paragrafen :".

2. Luidens het ontworpen artikel 10, §§ 2 en 3, kan de regering "het beheer van afvalstoffen die voortvloeien uit het op de markt brengen van goederen, grondstoffen of producten opdragen aan de persoon of personen die deze produceren, invoeren of verhandelen, meer bepaald door de invoering van een terugnameplicht ... met het oog op het nuttig toepassen of naar behoren verwijderen van de afvalstoffen".

De bevoegdheid die aldus aan de regering wordt opgedragen is erg ruim en weinig precies omschreven. Opdat deze delegatie verenigbaar zou zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de gewestwetgever en de -regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen juncto artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in de ordonnantie zelf te worden opgenomen. In casu betekent zulks dat in de ordonnantie op zijn minst de precieze draagwijdte moet worden omschreven van de begrippen "beheer van afvalstoffen" (1) en "terugnameplicht" en dat nauwkeurig wordt aangegeven ten aanzien van welke personen en met betrekking tot welke afvalstoffen die verplichtingen gelden.

(1) Zie supra, opmerking 3 bij artikel 2 van het ontwerp.

3. Luidens het ontworpen artikel 10, § 4, "(kan) de Regering ..., op basis van de nadere regels die zij vastlegt, vrijwillige akkoorden afsluiten aangaande de wijze waarop de onder § 2 bedoelde personen zich van hun terugnameplicht kwijten".

Om de hiervoren sub 2 vermelde redenen, moet in de ordonnantie zelf worden bepaald met wie de bedoelde "vrijwillige akkoorden" kunnen worden gesloten, wat de rechtsgevolgen ervan zijn voor de betrokken partijen en eventueel voor andere betrokkenen, welke de geldigheidsduur van die overeenkomsten is, hoe er een einde aan komt, volgens welke procedure ze moeten tot stand komen (minstens in zoverre daarbij verplichtingen worden opgelegd aan derden), enz. (1).

4. Er moet worden opgemerkt dat het ontwerp geen straffen stelt op de niet-naleving van de krachtens het ontworpen artikel 10, § 2, ingestelde verplichtingen. Volgens de gemachtigde van de regering is dit een vergetelheid. Het ontwerp moet op dat punt derhalve worden aangevuld.

(1) Er kan in dat verband worden verwezen naar het decreet (van het Vlaamse Gewest) van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten of naar artikel 6 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

PORTEE DU PROJET

Les modifications que l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise à apporter à l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets, s'analysent comme suit :

- la définition de "déchets" et de "déchets dangereux" figurant à l'article 2, 1° et 2°, de l'ordonnance est mise en concordance avec celle contenue respectivement dans la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets et dans la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux; plus particulièrement, le gouvernement est habilité à établir la liste des déchets et celle des déchets dangereux en vue de la transposition des listes établies par la Commission européenne selon les directives précitées (article 2 du projet);
- le plan global relatif à la prévention et à la gestion des déchets, qui, conformément à l'article 6 de l'ordonnance, est établi par le gouvernement pour des périodes de cinq ans, doit dorénavant comporter un chapitre relatif à la gestion des emballages et des déchets d'emballages (articles 3 et 4); cette disposition donne ainsi suite, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, à l'avis motivé daté du 15 octobre 1998 que, conformément à l'article 169 du Traité CE, la Commission européenne a adressé au Royaume de Belgique pour non-respect de ses obligations, en vertu de l'article 14 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages en combinaison avec l'article 7

.../...

de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets;

- dans l'ordonnance, il est inséré des dispositions qui permettent au gouvernement de confier "la gestion des déchets résultant de la mise sur le marché de biens, matières premières ou produits, à la ou aux personnes qui les produisent, importent ou commercialisent", notamment par l'instauration d'une obligation de reprise en vue de la valorisation ou de l'élimination adéquate des déchets; les modalités d'exécution de l'obligation de reprise peuvent éventuellement être réglées par des "accords volontaires" (article 5).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. Il y a lieu de rédiger la phrase liminaire de cet article comme suit :

"L'article 2, 1° et 2°, de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets est remplacé par la disposition suivante :".

- 2.1. L'article 2, 1°, en projet, tend à transposer la disposition énoncée à l'article 1er, sous a), de la directive 75/442/CEE, modifiée par la directive 91/156/CEE.

Selon la deuxième phrase de la disposition en projet, "une liste de déchets appartenant (aux) catégories

.../...

(visées dans la première phrase) est établie par le Gouvernement". L'établissement de cette liste est manifestement confié au gouvernement dès lors que, comme le précise l'exposé des motifs relatif au projet, "ces listes seront révisées régulièrement (par la Commission européenne) selon la procédure prévue dans la directive relative aux déchets" et qu'en l'absence d'une telle délégation de pouvoirs au gouvernement, toute modification de la liste devrait donner lieu à une intervention du législateur régional. Afin d'exprimer plus clairement que lorsqu'il établit la liste visée, le gouvernement est tenu de se conformer à la liste dressée par la Commission européenne, il serait préférable de rédiger la deuxième phrase de la disposition en projet comme suit :

"Le gouvernement établit la liste des déchets appartenant à ces catégories conformément aux prescriptions européennes en vigueur." (1).

2.2. L'article 2, 2°, en projet, tend à transposer l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE. Selon cette disposition de la directive, la liste des déchets dangereux doit être établie "sur la base des annexes I et II" de la directive, lesquelles sont transposées dans les annexes II et III de l'ordonnance du 7 mars 1991.

Dans un souci d'exhaustivité et compte tenu de l'observation formulée ci-dessus au 2.1, l'article 2, 2°, en projet, pourrait être rédigé comme suit :

(1) Voir dans ce sens l'article 3, §§ 1er et 3, 1°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets.

"2° Déchets dangereux : déchets présentant une ou plusieurs caractéristiques énumérées dans l'annexe IV et figurant sur une liste établie par le gouvernement sur la base des annexes II et III conformément aux prescriptions européennes en vigueur."

3. L'article 2 se limite à adapter la définition de "déchets" et de "déchets dangereux" en vue de la mise en oeuvre des directives précitées 75/442/CEE et 91/689/CEE.

A cet égard, il y a lieu de souligner que l'article 7, § 4, en projet (article 3 du projet) fait mention des termes "gestion des ... déchets d'emballages". Dans l'article 10, § 2, en projet (article 5 du projet), il est également question de "la gestion des déchets" et la notion de "valorisation" apparaît en outre (1).

La "gestion (de déchets)" est définie dans la directive 75/442/CEE comme étant "la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets, y compris la surveillance de ces opérations ainsi que la surveillance des sites de décharge après leur fermeture" (article 1er, sous d) de la directive). La directive 94/62/CE fait référence à cette définition (article 3, 3, de la directive).

La "valorisation" est définie dans la directive 75/442/CEE comme "toute opération prévue à l'annexe II B".

(1) Le texte en vigueur de l'ordonnance du 7 mars 1991 fait déjà mention des notions de "gestion des déchets" et de "valorisation" (voir notamment l'article 5, § 2, alinéa 1er, et l'article 7).

L'ordonnance du 7 mars 1991 ne fait pas mention de la définition des notions de "gestion" et de "valorisation" de déchets.

Pour satisfaire à l'exigence de la transparence des dispositions en projet et à celle d'une transposition correcte de la directive, il y aurait lieu de compléter l'ordonnance sur ce point.

Articles 3 et 4

1. Ces articles visent à insérer un nouveau paragraphe 4 dans l'article 7 de l'ordonnance du 7 mars 1991 et à modifier la numérotation du paragraphe 4 existant en paragraphe 5 (article 4).

Du point de vue de la légistique, cette manière de procéder n'est pas recommandée. L'usage est de numéroter ces nouvelles dispositions à insérer par des -bis, -ter, etc., et de maintenir, du reste, telle quelle la numérotation existante. Il y a lieu dès lors de fusionner les articles 3 et 4 du projet en un seul article dont la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"A l'article 7 de cette ordonnance, il est ajouté un § 3bis, rédigé comme suit :".

2. Selon le délégué du gouvernement, l'intention serait de donner force obligatoire à certaines parties du chapitre relatif à la gestion des emballages et des déchets d'emballages, visé au paragraphe 4 (lire : 3bis) en projet,

.../...

comme c'est actuellement le cas pour les dispositions mentionnées à l'article 7, § 3 (voir article 6, § 1er, de l'ordonnance). Afin de réaliser cette intention, il y aurait lieu de compléter l'article 6, § 1er, dans ce sens.

Article 5 (qui devient l'article 4)

1. Il y aurait lieu de rédiger la phrase liminaire de cet article comme suit :

"A l'article 10 de la même ordonnance, dont le texte actuel formera le § 1er, sont ajoutés les paragraphes suivants :".

2. Selon l'article 10, §§ 2 et 3, en projet, le gouvernement peut confier "la gestion des déchets résultant de la mise sur le marché de biens, matières premières ou produits, à la ou aux personnes qui les produisent, importent ou commercialisent, notamment par l'instauration d'une obligation de reprise ... en vue de leur valorisation ou de leur élimination adéquate".

Le pouvoir ainsi confié au gouvernement est défini d'une manière très large et peu précise. Pour que cette délégation soit conciliable avec les principes de la répartition des compétences entre le législateur régional et le gouvernement régional (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en combinaison avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises), l'ordonnance même doit mentionner autant que possible les éléments essentiels

.../...

du régime en projet. En l'espèce, cela signifie que l'ordonnance doit au moins définir la portée précise des notions de "gestion des déchets (1) et d'"obligation de reprise" et indiquer avec précision à quelles personnes et pour quels déchets ces obligations s'appliquent.

3. Selon l'article 10, § 4, en projet, "le Gouvernement peut, selon les modalités qu'il détermine, conclure des accords volontaires portant sur le mode selon lequel les personnes visées au § 2 s'acquittent de leur obligation de reprise".

Pour les motifs mentionnés au 2 ci-dessus, il y a lieu de déterminer dans l'ordonnance même avec qui les "accords volontaires" visés peuvent être conclus, leurs effets juridiques pour les parties concernées et éventuellement pour d'autres personnes intéressées, leur durée de validité, leur fin, la procédure suivant laquelle ils sont élaborés (du moins, dans la mesure où des obligations sont imposées à des tiers), etc. (2).

(1) Voir ci-dessus, l'observation 3 relative à l'article 2 du projet.

(2) A cet égard, il peut être fait référence au décret (de la Région flamande) du 15 juin 1994 relatif aux conventions environnementales ou à l'article 6 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

4. Il y a lieu d'observer que le projet ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect des obligations instaurées en vertu de l'article 10, § 2, en projet. Selon le délégué du gouvernement, il s'agit d'un oubli. Il convient, dès lors, de compléter le projet sur ce point.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
J. SMETS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditor. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER